

*Krzysztof Stangierski\**

**CENY URZĘDOWE W BUDOWNICTWIE  
A SPRAWNOŚĆ REALIZACYJNA PROCESÓW INWESTYCYJNYCH**

**I. WSTĘP**

1. Reforma ekonomiczna wprowadziła w zakresie cen nowe terminy: ceny urzędowe, regulowane i umowne. W trakcie pracy nad tym artykułem<sup>1</sup> sytuacja w budownictwie ogólnym jest następująca. Wprowadzono powszechnie w całym budownictwie ceny umowne, nie stworzono jednak równocześnie odpowiednich warunków, aby ceny takie mogły poprawnie funkcjonować. W tej sytuacji istnieją silne naciski, by na czas przejściowy — bliżej nie określony — dopuścić do stosowania systemu cen istniejącego przed reformą. Zniesiony reformą system cen w budownictwie odpowiada treści pojęcia: ceny urzędowe. Duże szanse powodzenia można wróżyć tej grupie poglądów, której opcje są skierowane na ceny regulowane w budownictwie mieszkaniowym. Nie jesteśmy obecnie w stanie przewidzieć obrotu wypadków nawet w najbliższym czasie.

Artykuł ten poświęcony jest analizie wpływu systemu cen urzędowych w budownictwie (stosowanych w PRL od 1948 r.) na efektywność procesów inwestycyjno-budowlanych. Na marginesie tej sprawy mówimy też o cenach regulowanych. Negatywne wyniki tej analizy powinny przestrzec uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego przed próbami nawrotu do cen urzędowych w budownictwie, co ze względu na dużą wygodę w ich stosowaniu może mieć miejsce.

2. Przed procesami inwestycyjnymi — niezależnie od typu gospodarki — należy postawić dwa cele:

\* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji Instytutu Ekonomiki Produkcji UŁ.

<sup>1</sup> Marzec 1982 r.

a) wybór wariantów techniczno-ekonomicznych cechujących się najwyższą efektywnością ekonomiczną;

b) osiąganie maksymalnej sprawności realizacyjnej zdecydowanych uprzednio zamierzeń inwestycyjnych.

Realizacja pierwszego z celów może dokonywać się zarówno w sferze mikroekonomiki (na szczeblu przedsiębiorstw), jak i w sferze makroekonomiki (na wyższych szczeblach zarządzania). Praktyczne rozwiązania w tym zakresie zależą od panującego typu (modelu) gospodarki. Jak wiadomo, w Polsce i w większości krajów socjalistycznych decyzje w sprawie kierunków inwestowania są zarezerwowane dla kompetencji wyższych organów administracji gospodarczej. Inaczej rzecz się przedstawia w zakresie sprawności realizacyjnej jednostkowych procesów inwestycyjnych. W tym przypadku główny ciężar odpowiedzialności spada na jednostki szczebla podstawowego. Trzeba tu podkreślić, iż ze względów choćby czysto praktycznych innego wyjścia nie ma i być nie może. Mówiąc o względach praktycznych mam na myśli przepustowość kanałów informacyjnych, szybkość przepływu informacji i decyzji itp. Nawet w gospodarce skrajnie scentralizowanej istnieje szeroki margines podejmowania decyzji o charakterze realizacyjnym na szczeblach podstawowych. Przyjmijmy więc dwa założenia:

a) wybór ekonomiczny w zakresie kierunków inwestowania jest zlokalizowany ponad przedsiębiorstwem;

b) sprawność realizacyjna procesów inwestycyjnych zależy głównie od przedsiębiorstw — bezpośrednich uczestników systemu inwestycyjnego.

Warto jeszcze zauważyć, iż założenia pierwszego autor nie przyjmuje jako dogmatu — prawdziwego zawsze i wszędzie, lecz zdaje sobie sprawę z jego dyskusyjności. Teza ta pełni tu raczej rolę czysto roboczego założenia, które w obecnych warunkach polskich ma potwierdzenie w praktyce. Natomiast założenie drugie nie wydaje się sprzeczne ani z praktyką, ani z teorią.

3. Sprawność realizacyjna jest rezultatem solidarnej pracy i współdziałania uczestników procesu inwestycyjnego. Przejawia się ona w trzech aspektach: minimalizacji kosztów, szybkości realizacji i dobrej jakości.

Jeśli trzymać się wiernie przyjętych wcześniej założeń, to należy zauważyć, iż zarówno wielkość kosztów realizacji inwestycji, jak i długość cyklu inwestycyjnego powinny być zdecydowane na wyższych szczeblach zarządzania; w przeciwnym wypadku nie sposób byłoby tam przeprowadzić pełnego rachunku efektywności ekonomicznej wariantów inwestycyjnych, co jest podstawą wyboru. Jeśli tak, to działania jednostek szczebla podstawowego sprowadzałyby się przede



wszystkim do dbałości o niepogarszanie tych parametrów — rzadziej do ich poprawy. Uwaga ta nabiera bardziej kategorycznego charakteru w zakresie cykli realizacji — skracanie przyjętych w planie cykli można uznać za szkodliwe w aspekcie całej gospodarki centralnie planowanej. Jeśli zaś idzie o koszty, to ich minimalizacja w stosunku do założeń pierwotnych jest w każdych okolicznościach korzystna i powinna być popierana (pod warunkiem niepogarszania jakości).

Jest to w istocie typowy problem polityki gospodarczej, a ściślej — polityki inwestycyjno-budowlanej. Stosuje ona równolegle dwa środki pobudzania sprawności realizacyjnej: projektowanie struktur organizacyjnych procesów inwestycyjnych oraz odpowiednie metody, instrumenty wpływu na podmioty działające. Stopień sprawności zależy od racjonalizacji tych środków.

## II. CENY URZĘDOWE

1. Przy analizie cen urzędowych w budownictwie oprzemy się na stosowanym w Polsce od dawna systemie, który zniosła dopiero reforma ekonomiczna w 1982 r. Opierał on się na następujących zasadach:

- a) centralne ustalanie cen i ich dyrektywność;
- b) duży stopień agregacji cen jednostkowych;
- c) względna sztywność (w zasadzie stałość w okresach planów pięcioletnich);
- d) ryczałtowa forma ustalenia wynagrodzenia wykonawcy.

Stopień agregacji cen jednostkowych nie był jednolity w całym budownictwie. Typowe budownictwo mieszkaniowe i usługowe realizowane metodami uprzemysłowionymi stosowało ceny o największym stopniu scalenia — za całe obiekty (katalogi cen obiektów), zaś w budownictwie pozostałym obowiązywały znacznie mniej scalone ceny jednostkowe (katalogi cen kosztorysowych). Te ostatnie ceny były bardziej zbliżone do tradycyjnych metod kalkulacji kosztorysowej, z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, iż skala scalenia cen była i tak dużo większa niż w systemie tradycyjnym. Jednostką odniesienia w kalkulacji tradycyjnej był proces budowlany, zaś ceny jednostkowe w katalogach cen kosztorysowych dotyczyły w zasadzie elementu konstrukcyjnego.

Już od dawna zaobserwowano niezwykle wyrazistą korelację między rodzajem stosowanych cen a rentownością produkcji: budownictwo mieszkaniowe wycenione według katalogów cen obiektów było notorycznie deficytowe, zaś w budownictwie pozostałym, używającym

katalogów cen kosztorysowych, stanem powszechnym była wysoka rentowność produkcji.

2. Związek między tym systemem cen budowlanych a cyklami produkcji budowlanej wydaje się dość słaby. Zasadnicze znaczenie ma tu funkcjonowanie systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw budowlanych, które powinno stwarzać sytuację presji ekonomicznej, zmuszającej do jak najszybszego końca budów. Jednak i tu wpływ systemu cen można zaobserwować, jakkolwiek w dość specyficznej formie.

Urzędowe ceny budowlane są bardzo mocno zróżnicowane pod względem stopnia rentowności (deficytu) w zależności od rodzaju robót. Tak więc budownictwo ma do czynienia z szeregiem robót, którym ceny wyznaczają miejsce w długim ciągu rentowności, począwszy od maksymalnej rentowności do bardzo głębokiego deficytu. Nie trzeba oczywiście tłumaczyć, iż owe relacje rentowności są zupełnie przypadkowe, a ceny deficytowe odbierane są przez przedsiębiorstwa jako nieusprawiedliwione i krzywdzące. Strategia przedsiębiorstw jest więc łatwa do przewidzenia: w fazie zbierania zamówień unikanie robót i budów nierentownych, a jeśli to się nie uda — preferowanie budów wysoce rentownych z niekorzyścią dla pozostałych, wykonywanych pod przymusem administracyjnym. Mechanizm ten działa więc w stosunku do cykli budowlanych selektywnie: budowy *a priori* nierentowne są realizowane opieszale, sytuacja budów rentownych jest lepsza, a w każdym razie brak jest związku negatywnego między cyklem a ceną. Władze budowlane od dawna znają ten problem, zaś próby uzdrowienia sytuacji były wielce znamienne. Przykładem jest budownictwo szpitali — zdecydowanie od lat nierentowne; powołano tedy wydzielony pion organizacji budownictwa — zjednoczenie „Budopol”, specjalizujące się wyłącznie w tym budownictwie. Postawiono więc przedsiębiorstwa tego zjednoczenia w sytuacji przymusu, ale nie ekonomicznego, lecz administracyjnego; zapewnia to budowę szpitali bez potrzeby przeprowadzenia skomplikowanej operacji cenowej. Ta sama zasada była od lat stosowana w wyspecjalizowanym budownictwie mieszkaniowym, które musiało się godzić z deficytem, nie było zaś możliwe przyjmowanie robót innych — niemieszkaniowych, a rentownych. Istnieje jeszcze inna strona tego zagadnienia. Cena ogólna obiektu budowlanego rodzi się z wielu cen jednostkowych (przy wycenie według katalogów cen kosztorysowych). Tak więc niezależnie od stopnia rentowności całej budowli mamy do czynienia z bardzo zróżnicowaną mozaiką rentowności (deficytu) poszczególnych jej części składowych (robót, elementów). Tak się przy tym składa, że tradycyjnie nierentowne są te roboty, które są wykonywane w końcowej fazie



budowy (elementy wykończenia, uporządkowanie terenu, mała architektura przyobektowa). Rytm pracy przedsiębiorstw dyktują coroczne terminy wykonania planów finansowych. Taktyka przedsiębiorstw jest wypadkową stopnia zagrożenia wskaźników planu oraz stanu zaawansowania szeregu równolegle wykonywanych obiektów. Dyktuje to często celowość zahamowania prac w obiektach wykańczanych, a przyspieszenia prac w innych obiektach, gdzie wykonywane roboty cechują się większą rentownością. Posunięcie takie jest najzupełniej uzasadnione w aspekcie rachunku strat i zysków przedsiębiorstwa, lecz oczywiście skutkiem jego jest przedłużenie cykli inwestycyjnych.

3. Prześledźmy teraz związek między cenami urzędowymi a jakością budownictwa. Problem sprowadza się głównie do istnienia cen rentownych i nierentownych oraz skali manewru cenowego w przedsiębiorstwie. Cena nierentowna przy jednoczesnym braku możliwości jej zmiany pozostawia jedyną drogę dla ratowania rentowności produkcji — pogorszenie jakości, dzięki czemu uzyskuje się mniejsze niż projektowano zużycie czynników produkcji. Nawet jeśli kierownictwa przedsiębiorstw oficjalnie do tego się nie przyznają, jest to metoda stosowana świadomie, począwszy od robotnika i majstra budowlanego, a skończywszy na dyrektorze. Jest to poza tym sposób łatwy i mało ryzykowny ze względu na słabą pozycję kontrolującego jakość inwestora, sytuację rynku wykonawcy oraz specyfikę produkcji budowlanej, która ogromnie utrudnia kontrolę w tym zakresie, zwłaszcza bezpośrednio po zakończeniu budowy.

Sytuacja taka była typowa dla budownictwa ogólnego, a w nim zwłaszcza dla mieszkaniowego, którego nierentowność była wyjątkowo trwała.

Kontynuując dalej powyższy typ rozumowania, należałoby oczekiwać w rentownych gałęziach budownictwa, do których należy w całości budownictwo przemysłowe, dobrej jakości wykonania, a przynajmniej wyraźnie lepszej w porównaniu z budownictwem nierentownym — przede wszystkim mieszkaniowym. Obserwacja rzeczywistości nie potwierdza tego jednak. Należy tu więc zauważyć, iż zła jakość budownictwa jest spowodowana splotem licznych i różnorodnych czynników. Jeśli ustaje wpływ tylko jednego z nich — cen, w ostatecznym efekcie jakość nie ulegnie poważniejszej zmianie na lepsze, gdyż pozostają inne przyczyny. W aspekcie tej analizy istotniejsze jest wszakże inne pytanie: czy — abstrahując od innych czynników stymulujących jakość — ceny w budownictwie rentownym wpływają pozytywnie na jakość? Odpowiedź nie może być jednoznaczna, jeśli zważymy, że owa rentowność budownictwa nie pozostaje w prostym związku przyczynowym ze stosowanymi cenami. Przypomnijmy, iż rentowne są



te gałęzie, które stosują ceny rozdrobnione (katalogi cen kosztorysowych). Jest zaś publiczną tajemnicą, że źródłem sukcesów finansowych tych przedsiębiorstw nie jest oficjalnie wysoki poziom tych cen, lecz umiejętne manipulowanie licznymi podstawami wyceny, stawkami narzutów etc. Rentowność jest tedy osiągnana nie dzięki urzędowym cenom, ale wbrew nim. Określić to można większym marginesem manewru cenowego, przy czym manewr ten ma tu wszelkie znamiona działalności nielegalnej. Odbiega to daleko od klasycznego manewru cenowego na tle poziomu jakości. Mam tu na myśli sytuację, w której wykonawca i inwestor wiążą w umowie ściśle określony poziom jakości wykonania dzieła z ustaloną ceną, jak również przewidują w umowie dopłaty do tej ceny podstawowej z tytułu odpowiedniej poprawy jakości. Cechami tej sytuacji jest pełna świadomość uczestników umowy budowlanej co do kosztów danego poziomu jakości oraz równie świadoma i suwerenna akceptacja ceny przez inwestora.

Wysoka rentowność osiągnana praktyką manipulacji cenowych nie musi prowadzić do poprawy jakości. Wyzwała to bowiem specyficzną reakcję psychologiczną wśród przedsiębiorstw budowlanych: osiągnane w ten sposób zyski traktuje się jako wyłączny wynik „przedsiębiorczości” własnej kadry techniczno-ekonomicznej w kierunku naprawy niesprawiedliwych w odczuciu przedsiębiorstw urzędowych cen. Nie ma tu miejsca na poczucie odpowiedzialności wobec inwestora—płatnika.

4. Wpływ cen urzędowych na koszty inwestycji jest chyba najbardziej czytelny. Zwróćmy na wstępie uwagę, iż spośród czterech wyszczególnionych w punkcie pierwszym zasad systemu cen w budownictwie tylko jedna nie jest podporządkowana w swej idei postulatowi stabilizacji kosztów inwestycji; jest to względna sztywność cen służąca wygodzie pięcioletniego planowania. Ceny ustalone centralnie oraz mocno zagregowane spełniać miały — w zamierzeniach twórców systemu — postulat zewnętrżności w stosunku do przedsiębiorstw budowlanych; ma to utrudnić tendencje do niekontrolowanego podnoszenia cen. Idea ta jest nazywana powszechnie obiektywizacją ceny w budownictwie.

Rozważmy teraz praktyczną przydatność tej idei w świetle przeszłych doświadczeń. Margines niekontrolowanego manewru cenowego był w budownictwie różny: bardzo obszerny tam, gdzie stosowano ceny mniej scalone (kosztorysowe), a bardzo niski w budownictwie mieszkaniowym, posługującym się cenami za całe obiekty. Prawie pełny sukces osiągnięty w tym ostatnim typie budownictwa był jednak okupiony stanem trwałej i głębokiej deficytowości przedsiębiorstw stosujących ten najbardziej postępowy rodzaj cen. W sytuacji permanent-

nego braku rentowności nie może być mowy o pozytywnym wpływie cen na dbałość o koszty. Wręcz przeciwnie, wyzwała to wśród przedsiębiorstw skłonność do tym większego lekceważenia poziomu kosztów własnych, im dłużej trwa stan deficytowości. Zbyt stabilne, nieelastyczne ceny są tylko jedną z przyczyn deficytowości przedsiębiorstw. Jest to jednak przyczyna ewidentna i łatwa do wykazania. Staje się ona głównym argumentem przedsiębiorstw służącym do usprawiedliwienia dużych kosztów własnych. Nieelastyczne ceny są wykorzystywane jako wygodny parawan dla ukrycia innych czynników, wpływających negatywnie na koszty budownictwa, a mających swe źródło wewnątrz przedsiębiorstwa, takich jak niegospodarność, braki w organizacji itp. Wszystko to prowadzić musi do stopniowego podrożenia budownictwa, w tym przypadku głównie mieszkaniowego.

Jak już wspominaliśmy, w przedsiębiorstwach używających mniej scalone podstawy wyceny robót rentowność jest wynikiem głównie niekontrolowanych manipulacji cenowych, a nie skutkiem minimalizacji kosztów własnych. Mimo różnic w zakresie rentowności istota problemu w obu typach budownictwa pozostaje ta sama: system cen nie tylko nie stymuluje obniżki kosztów własnych, lecz nawet przeciwdziała jej. Niedobrze jest, gdy przedsiębiorstwo ma do czynienia ze sztywnymi cenami; wkrótce stają się one oderwane od realnych kosztów, lecz równie źle jest wtedy, gdy przedsiębiorstwo ma prawie nieograniczone możliwości niekontrolowanego windowania cen wbrew intencjom twórców dyrektywnego systemu cen. Z punktu widzenia kosztów budownictwa nie ma istotnych różnic między tymi ewentualnościami. Patrząc jednak z szerszej perspektywy, wypada surowiej ocenić pierwszą z nich, cechującą się wpółistnieniem lekceważenia kosztów oraz deficytowości. Wtedy bowiem mamy dodatkowo do czynienia z niechęcią do wzrostu produkcji: wzrost taki wpływa na powiększenie strat finansowych.

Rozważmy teraz pokrótce pozycję inwestora (spółdzielni mieszkaniowej) oraz jego stosunek do cen urzędowych. Na pierwszy rzut oka wydaje się, iż system ten służy interesom inwestora i został wprowadzony dla jego ochrony, zwłaszcza w dziedzinie kosztów budownictwa. Sztywne ceny nie pozwalają na windowanie ich w górę, zaś względna ich stałość ułatwia planowanie nakładów finansowych, gospodarkę finansową u inwestora oraz rozrachunki z członkami spółdzielni. Rozpatrzmy jednak rzecz bardziej szczegółowo.

W zakresie cykli budowy spółdzielnia mieszkaniowa musi się liczyć z sytuacją, gdy bardziej kłopotliwe i nierentowne od innych obiekty będą wykonywane z dużym opóźnieniem. Nie można też liczyć na radykalną poprawę jakości. Spółdzielnia jest tu postawiona w kło-



potliwej i niezręcznej sytuacji, gdyż trudno wymagać od wykonawcy dobrej jakości robót, zdając sobie sprawę ze strat, jakie on ponosi przy budowie.

Czy ceny urzędowe chronią przynajmniej koszty budowy? Odpowiedź może być pozytywna, lecz z zastrzeżeniem, iż dotyczy ona krótkiego okresu, tzn. między kolejnymi regulacjami cen. W dłuższym okresie wpływ cen urzędowych na koszty budownictwa jest negatywny.

5. Rozpatrzmy teraz ten ostatni problem przy założeniu, że ceny urzędowe zostały zreformowane w tym duchu, by zapewnić im nie-naganną elastyczność. Jest to założenie w istocie — moim zdaniem — nierealistyczne, lecz tu jest ono potrzebne dla osiągnięcia lepszej jasności i wymowności wywodu. Przyjmijmy, że uda się stworzyć bezbłędnie działający system ustalania cen budowlanych, oparty o liczną i fachową kadre, dysponujący idealnymi narzędziami zdobywania informacji o realnych kosztach budownictwa oraz metodami szybkiego przetworzenia tej informacji. W efekcie będziemy mieli zawsze prawidłowe ceny, tzn. takie, które zapewniają rentowność budownictwa, a są na tyle scalone, by przeciwdziałać nieuzasadnionym manewrom cenowym i pozostawać w zgodzie z zasadą obiektywizacji ceny. Jakie są potencjalne i realne możliwości ekonomicznego oddziaływania takiego systemu cen na sprawność procesów budowlanych, pomijając pozytywny wpływ na rentowność? Podstawową kwestią do rozpatrzenia jest tutaj bodźcowy wpływ na koszty. Moim zdaniem będzie on w dalszym ciągu podobnie negatywny, jak w obecnym systemie. To bowiem nie mała elastyczność cen stanowi główny powód ich nieefektywności; jest nim dążność do agregacji cen jednostkowych, tłumaczona m. in. uprzemysłowieniem produkcji budowlanej, potrzebą obiektywizacji ceny oraz dużą skalą produkcji we współczesnych przedsiębiorstwach budowlanych w Polsce.

6. Problem sprowadza się zatem do przyjęcia z gruntu fałszywej koncepcji teoretycznej ceny w budownictwie. Im bardziej bowiem scala się ceny jednostkowe w budownictwie, tym bardziej oddala się ona od ekonomicznej definicji ceny<sup>2</sup>. Ze względu na indywidualność produkcji budowlanej oraz przymusową lokalizację miejsca produkcji ceny zagregowane — wspólne dla wielu budów — tracą ekonomiczny sens nośnika nakładów społecznie niezbędnych i wartości. Poprawne wypełnianie przez ceny budowlane swych funkcji ekonomicznych gwa-

<sup>2</sup> Obszerna analiza krytyczna koncepcji ceny w budownictwie dokonana z pozycji teorii zawarta jest w opracowaniu: K. Stangierski, *Istota ceny w budownictwie — przyczynek do teorii*, Łódź 1981 (maszynopis w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UŁ).



rantują tylko takie ceny jednostkowe, które są oparte o najniższy stopień szczegółowości, tzn. o procesy budowlane. Ceny takie, jako zbyt szczegółowe, nie są już praktycznie stosowane, nawet w systemie wycen według katalogu cen kosztorysowych.

7. Ceny zagregowane i uśrednione nie są w ogóle przydatne jako instrument rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwie budowlanym. Aby taki rachunek mógł zaistnieć, niezbędna jest znajomość dwóch wielkości: kosztu i ceny za ten sam produkt. Cena scalona nie znajduje zaś realnego odpowiednika w elementach kosztu własnego. Zjawiska ekonomiczne w przedsiębiorstwie, będące nośnikami kosztów jednostkowych, w dalszym ciągu zachodzą na poziomie procesów budowlanych; zakres cen urzędowych jest zupełnie inny. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo nie jest w stanie przeprowadzać rutynowych analiz ekonomicznych, aby badać odchylenia między cenami a kosztami jednostkowymi: ceny przedstawiają uśrednione i abstrakcyjne wzorce — nie nadają się więc jako baza porównawcza. Aby taką bazę zdobyć, przedsiębiorstwa musiałyby opracowywać specjalne plany kosztów w układzie asortymentów robót, czyli w gruncie rzeczy wewnętrzne kosztorysy. Praktyka taka w ogóle nie występuje. Sprawy te były kiedyś przedmiotem dość ożywionej dyskusji jako problem funkcji kosztorysu w rachunku ekonomicznym.

Rachunek kosztów może być obecnie prowadzony jedynie na szczeblu obiektu budowlanego, gdyż dopiero tu przedsiębiorstwo uzyskuje informację o cenie. Ze względu jednak na różnorodność obiektów i zmienność warunków budowy analiza taka nie może dostarczyć wniosków co do przyszłości, a co za tym idzie, nie daje precyzyjnych wskazówek dla programowania obniżki kosztów. W tych warunkach rachunek ekonomiczny w budownictwie na szczeblu przedsiębiorstw jest w stadium zaniku.

8. Konsekwencje tego stanu rzeczy są niezwykle groźne. Powstaje absurdalna sytuacja, gdy nikt (ani przedsiębiorstwo, ani władze budowlane) nie jest w stanie poprawnie ocenić racjonalności i zasadności zaobserwowanego poziomu kosztów w przedsiębiorstwie i w budownictwie. Brak bowiem zobiektywizowanego punktu odniesienia: cen. Te, które funkcjonują, nie zasługują właściwie na to miano; są to statystycznie wyznaczone agregaty, których zawartość na szczeblu przedsiębiorstwa i budowy jest niejasna. Nie sposób wówczas rozdzielić dwóch głównych czynników kształtujących dane koszty: subiektywnej niegospodarności oraz niezależnych warunków realizacji produkcji. W rezultacie budownictwo zyskuje wygodny parawan dla własnych grzechów — nieadekwatne i nierentowne ceny. Centrum zaś jest bezbronne: brak mu instrumentu obiektywnej oceny sytuacji. Przy-

dział nowych elastycznych cen może dokonać się wówczas w dwójaki sposób: albo sankcjonuje się ceną każdy poziom kosztów, albo stosuje się uznaniowe, bardzo nieprecyzyjne kryterium „przetargowe”. Ten drugi scenariusz dezawuuje jednak ceny jako precyzyjny instrument ekonomiczny: ceny funkcjonują tu jak rozdzielane bez żadnego uzasadnienia nagrody i nakładane w podobny sposób kary — w zależności od warunków endogenicznych, w jakich działają indywidualni adresaci cen. Wymowa pierwszej procedury jest niezgodna z intencjami: ceny są tu obiektywizowane kosztami. Zwalnia to wszelkie hamulce przeciwdziałające nieskrępowanemu wzrostowi kosztów.

Tak więc jeśli powyższa argumentacja jest trafna, nawet uzbrojenie centrum cenotwórczego w idealnie sprawny system techniczny gwarantujący odpowiednią elastyczność cen nie spowoduje poprawy skuteczności cen jako instrumentu sprawności realizacyjnej — na szczeblu podstawowym — w tym zwłaszcza w zakresie obniżki kosztów.

### III. CENY REGULOWANE

Ceny regulowane nie mają żadnych tradycji w budownictwie PRL. Można je rozumieć w sposób następujący<sup>3</sup>.

Przedsiębiorstwo budowlane kalkuluje składniki kosztów robót w sposób samodzielny z tym zastrzeżeniem, że centrum ustala obligatoryjnie normę zysku oraz przewiduje jednolitą procedurę kalkulacji. Ceny regulowane pozwalają państwu regulować rentowność wytwórców i tylko w ten sposób przeciwdziała to windowaniu cen w górę. Norma zysku jest ustalona jedynie jako wielkość względna (procentowa) w stosunku do pewnych składników kosztów produkcji (lub do pełnych kosztów).

Cena regulowana pokrywa koszty produkcji, jest więc ceną rentowną. Jest także ceną elastyczną; ze zmianą kosztów produkcji przedsiębiorstwo różnicuje kalkulację. W związku z tym cena taka może być pozbawiona ujemnych skutków co do cykli i jakości — jak ceny urzędowe.

Ceny te mają wszakże i poważną wadę. Jest nią nie tylko brak bodźcowego oddziaływania na koszty, ale nawet ewidentnie negatywna rola w tym zakresie. Mechanizm jest prosty: im wyższe koszty produkcji uwzględnione w kalkulacji, tym większa masa zysku przy stałym jego procentowym wskaźniku.

<sup>3</sup> Ustawa o cenach (DzU nr 7 z 1982 r.); zarządzenie ministra do spraw cen z 8 VI 1982 r., *O cenach regulowanych w budownictwie*.



Specyfika budownictwa ma tu dwukierunkowy wpływ: ujemny i dodatni. Ten pierwszy wiąże się ze skomplikowaniem budowli oraz jej zindywidualizowaniem i, co za tym idzie, niezwykle trudnej do weryfikacji i skontrolowania dokumentacji kosztowej. Gdyby założyć powołanie scentralizowanej, odgórnej kontroli cen regulowanych w budownictwie, nie można jej wróżyć szans powodzenia.

Pozytywne znaczenie odrębności budownictwa opiera się na fakcie istnienia tu tradycji kontrolowania przez zamawiającego procesu produkcyjnego. Kontrola ta obejmuje także i koszty budowy.

Jeśli więc założymy, że inwestor jest wyposażony w odpowiednio liczną i fachową kadrę w pionie służby inwestorskiej, to negatywne — w stosunku do kosztów — oddziaływanie cen regulowanych w budownictwie mogłoby być przynajmniej ograniczone. Drugim niezbędnym warunkiem jest demonopolizacja budownictwa i wyeliminowanie stanu rynku wykonawcy. Dopiero przy spełnieniu obu warunków można mieć gwarancję, iż wykonawca nie będzie nadużywał systemu cen regulowanych dla podwyższania kosztów budowy.

Stan obecny stosunków w polskim budownictwie nie daje nadziei na szybkie spełnienie tych warunków. Dużo czasu będzie trzeba zwłaszcza na odbudowę kadrową służb inwestorskich i nadzoru inwestorskiego, gdyż niedobór zleceń inwestycyjnych może stać się faktem dość szybko, w miarę trwania kryzysu ekonomicznego i wdrażania reformy ekonomicznej.

Z drugiej strony natomiast nietrudno zauważyć, iż przy osiągnięciu stanu, o którym mowa powyżej, nic nie stoi na przeszkodzie, by stosować z powodzeniem ceny umowne. W gruncie rzeczy więc zarówno ceny regulowane, jak umowne wymagają spełnienia tych samych warunków na rynku budowlanym, aby funkcjonowanie ich było poprawne i przyniosło korzyść inwestorowi.

Powyższe stwierdzenie prowadzić może do wniosku, że korzystniej jest w obecnych złych warunkach stosować ceny umowne, gdyż nie kreują one przynajmniej antybodźców do wzrostu kosztów. Takie jest też i zdanie autora: lepiej, gdy wykonawca zawyży wielkość zysku, dbając przy tym o obniżkę kosztów (ceny umowne), niż gdy opłaca mu się marnotrawstwo zasobów i fałszowanie kalkulacji (ceny regulowane). W pierwszym przypadku nadmierne dochody wytwórcy nie kolidują z jego postępowaniem efektywnościowym, w drugim zaś taka kolizja jest najzupełniej realna.

#### IV. ZAKOŃCZENIE

Poszukując przyczyn licznych zjawisk patologii w dziedzinie procesów inwestycyjno-budowlanych nie powinno się zapominać o chorych cenach w budownictwie. Według obecnej nomenklatury były to ceny urzędowe. Stanowiły one jeden z podstawowych powodów bardzo złej sprawności realizacyjnej procesów inwestycyjno-budowlanych na szczeblu podstawowym. Niebывałe marnotrawstwo wszystkich zasobów, nieliczenie się z kosztami, zanik rachunku ekonomicznego w budownictwie — oto zjawiska, które są ceną za sankcjonowanie zawilego i kosztownego systemu quasi—cen, tzn. cen urzędowych.

Zreformowany system gospodarczy budownictwa nie może powrócić do tych cen, gdyż są one nie do pogodzenia z warunkami rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwach.

W okresie docelowym można stosować ceny umowne i regulowane, lecz w okresie przejściowym mniejsze zło stanowią ceny umowne niż regulowane.